A JOG POLITIKAI MEGHATÁROZOTTSÁGÁNAK TENDENCIÁI AZ AUTORITER RENDSZEREKBEN

Kettős állam, populista alkotmányosság, egységes végrehajtó hatalom*

Antal Attila
(ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézet)

A tanulmány beérkezett: 2024. december 11., opponálás: 2025. január 14. – 2025. március 24., véglegesítve: 2025. április 11.

ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmányban annak elméleti megragadására teszek kísérletet, hogy miként írható le különféle paradigmákkal a jogot és jogrendszert eszközként felhasználó autoriter politikai rendszer. A politikatudományi elemzési keret nélkülözhetetlen annak megértéséhez, hogy milyen hatással vannak az autokráciák a jogra. Ugyanis a XX. századi előzmények után napjainkra ismét megerősödtek azok a tendenciák, amelyek súlyosan sértik a jogrendszerek liberális demokráciákban megszokott és evidenciának tekintett autonómiáját. Ennek a helyzetnek a leírására mutatom be az „autokrata legalizmus" koncepcióját, amely arra utal, hogy a politikai rendszerek kortárs autoriter fordulatai nem pusztán felszámolják a liberális demokráciák jogrendszereit, hanem új típusú joggal és jogfelfogással helyettesítik azt. Továbbá elemzem azt is, hogy a politikai rendszer jog feletti hegemóniájának tetten érhetőek történelmi és elméleti paradigmái: ezek pedig a kettős állam, populista alkotmányosság és az egységes végrehajtó hatalom elmélete. Végül pedig utalni fogok arra, hogy a jogrendszer autonómiáját figyelmen kívül hagyó és a jogi normát pusztán eszköznek tekintő megközelítések jelentős kockázatokat jelentenek mind a demokráciára, mind pedig a társadalomra: ezek egyrészt a jog „fegyverként" való alkalmazása, másrészt pedig a jog morális taralmának eltűnése.

Kulcsszavak: jog- és politikai rendszer ■ autokrácia ■ kettős állam ■ populista alkotmányosság ■ egységes végrehajtó hatalom elmélete

Az utóbbi idők autoriter fordulatai és demokratikus visszarendeződései igen komoly nemzetközi és hazai kutatási irányokat (Sajó–Uitz–Holmes, 2021; Böcskei–Szabó, 2019) nyitottak ki a hibrid rendszereket illetően. Az egymásra terhelődő válságok korszaka (gazdasági- és pénzügyi válság, bevándorlás,

* Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia a gyermeket nevelő kutatók tudományos előmenetelének elősegítése érdekében kiírt pályázata keretében készült.

COVID–19-pandémia, orosz agresszió Ukrajnában) pedig elhozta a rendkívüli eszközökkel való kormányzás vizsgálatának tendenciáit (Ferejohn–Pasquino, 2004; Ginsburg–Versteeg, 2020; Gárdos-Orosz–Lőrincz, 2020 és 2021; Antal, 2024), s ennek keretében pedig a kivételes jogrendnek a demokráciákra való hatásának vizsgálatát (Antal, 2023). Fontos kutatási irány lehet a hazai politikatudományi közegben, hogy az autoriter fordulatok milyen hatással vannak a jogrendszerekre, illetve magának a jognak milyen szerepe van az autokráciák kialakulásában. Ebben a tanulmányban arra teszik kísérletet, hogy egy többszempontú elemzés keretében mutassam azt be, hogy a jogrendszer hogyan járulhat hozzá az autoriter fordulathoz és egyúttal hogyan szenvedheti el azt. Ez az ellentmondásos jelleg már rá is mutat a tanulmány egyik központi dilemmájára: a jognak és a jogból következő normativizmusnak a meghatározására és uralására rendezkednek be a modern válságkezelő rezsimek és ebben számos veszély rejlik. Álláspontom szerint a jogrendszerek autoriter fordulatainak politikatudományi elemzése egyszerre gazdagítja az autoriter rendszerek társadalomtudományi leírását, másrészt különösen értékes szempontokat adhat a jogtudomány számára a jogban rejlő autoriter tendenciákkal szembeni fellépést illetően.

A kivételes állapot vagy rendkívüli eszközökkel való kormányzás, mint cseppben a tenger, magában hordozza azt a veszélyt, amely manapság a jogi normativizmusra leselkedik: ez pedig nem más, mint egy olyan köztes helyzetnek az állandósulása (normává emelkedése), amelynek a célja a normalitás radikális átalakítása, amellyel párhuzamosan még működnek a megszokott normalitást képviselő intézmények, logikák (Antal, 2023). Mindez tulajdonképpen egyszerre okoz káoszt és teremt mégis furcsa módon rendezettséget, s ebben a „zavaros, de mégis tiszta" helyzetben tud a végrehajtó hatalom korábban sohasem látott módon megerősödni és felemelkedni. A tanulmány célja az, hogy elméleti paradigmák segítségével ragadja meg azt, hogy a különféle autoriter tendenciák milyen keretben és érveléssel domborítják ki a jog, a jogrendszer és az alkotmányosság politikai meghatározottságát és hogyan rendelik maguk alá a liberális demokráciákban magától értetődőnek gondolt joguralmat.[1] Mindennek vizsgálata azért lehet különösen is fontos a politikatudomány perspektívájában, mert kizárólag a jog és a jogtudomány oldaláról nem minden tekintetben és korántsem teljes spektrummal azonosíthatók be azok a veszélyek, vészjelzések, amelyek az autoriter fordulthoz vezethetnek. Éppen ezért a társadalomtudományok széles spektrumának, ebben kitüntetett módon az együttműködő jog- és politikatudománynak lehet különösen nagy szerepe az autoriter irányok felismerésében.

A jognak és a jogi normativizmusnak az autokráciákban betöltött szerepének vizsgálatát azzal indítom, hogy röviden felvázolom azt a Kim Lane Scheppele-féle megközelítést *(autokrata legalizmus)*, hogy a liberális demokráciák válsága miként járul hozzá a jogrendszerük roncsolódásához és ezt hogyan használhat-

ják ki a populista vezetők (Scheppele, 2018). Ezt követően mutatom be azt a három nagy koncepciót, amely álláspontom szerint történetileg és a kortárs politikai rendszer szempontjából is meghatározza az autoriter berendezkedések legalizmusát. Történetileg kiemelkedik és az autoriter politikai rendszerek jogrendszerét a XX. század óta meghatározza az Ernst Fraenkel-féle *kettős állam* paradigmája (Fraenkel, 2017), amely a jelen tanulmány szempontjából arra a kulcsfontosságú jelenségre hívja fel a figyelmet, hogy párhuzamosan bontakozik ki az autoriter fordulat során a jogrendszer politika alá rendelése és marad meg a jogi normativitásnak egy roncsolt változata. A *politikai alkotmányosság* paradigmája mutatja azt meg, hogy az autoriter politikai rendszereknek komplex megközelítése van magáról az alkotmányosságról és alkotmányozásról, s ez radikálisan szemben áll a liberális demokráciák közjogi elképzeléseivel. Végül arra a tendenciára utalok, amely elsősorban az Egyesült Államok alkotmányos és politikai vitáit határozta meg tradicionálisan, de a populista vezetők felemelkedése szinte mindenhol felveti a végrehajtó hatalom hatalomkoncentrációs tendenciáit: ezért felvázolom az *egységes végrehajtó hatalom* (Unitary Executive Theory) megközelítését.

AUTOKRATA LEGALIZMUS[2]

A liberális demokráciák válsága és az egyre fokozódó populista áttörés magával hozta a politikai legitimáció és a jogi legalitás kérdéseinek előtérbe állítását, hiszen az autoriter pártok, mozgalmak és politikai vezetők a demokratikus keretrendszert felhasználva jutnak politikai hatalomhoz, ugyanakkor alapvető változásokat is végrehajtanak a jogrendszerek tekintetében. Ezt a szituációt és az ebből fakadó jogi problémát Kim Lane Scheppele *autokrata legalizmusnak* nevezete (Scheppele, 2018). A jelenség lényege tehát az, hogy demokratikusan megválasztott, karizmatikus vezetők jogi eszközökkel bontják le a liberális alkotmányos rendszereket, miközben fenntartják a jogállamiság látszatát. Scheppele pontosan ragadja meg a legitimitás és legalitás között feszülő kortárs problémát: „Míg a demokrácia, az alkotmányosság és a liberalizmus egykor karöltve vonult végig a történelmen, most azt látjuk, hogy a liberalizmust kiszorítja e menetelésből az autokraták új generációja, akik tudják, hogyan kell kijátszani a rendszert. Az intoleráns többség és a karizmatikus vezetők népszavazási akklimatizációja most demokráciának álcázza magát, olyan új autokraták vezetésével, akik először választásokon jutottak hatalomra, majd győzelmüket illiberális alkotmányosságra fordították. Amikor a választási mandátumokat, valamint az alkotmányos és jogi változásokat egy illiberális menetrend szolgálatában használják fel, ezt a jelenséget autokratikus legalizmusnak nevezem." (Scheppele, 2018: 548.).

Scheppele felvázolja az autoriter legalizmus kiépülésének folyamatát (Scheppele, 2018: 549–556.). Az első lépés a demokratikus felhatalmazás megszer-

zése, amikor a karizmatikus vezetők demokratikus választások útján jutnak hatalomra, gyakran populista ígéretekkel és az elitellenesség hangsúlyozásával. Ezt követi a jogalkotási és alkotmányos változtatások bevezetése, hatalomra kerülve ugyanis ezek a vezetők olyan jogi és alkotmányos reformokat hajtanak végre, amelyek célja a hatalmi ágak szétválasztásának gyengítése, az igazságszolgáltatás függetlenségének csorbítása, valamint a fékek és ellensúlyok rendszerének leépítése. Mindezt kiteljesíti az ellenzék és a civil társadalom elnyomása: a jogrendszer eszközeivel korlátozzák a politikai ellenfelek, a média és a civil szervezetek mozgásterét, például szigorúbb szabályozások vagy jogi eljárások révén.

Az autokrata legalizmus szembeállítja a demokráciát az alkotmányossággal a liberalizmus kárára (Scheppele, 2018: 557.). Az alább tárgyalandó kettős állam szempontjából is kulcsfontosságú az a megközelítés, ahogyan az autokrata legalisták (az alkotmányosság és demokrácia jelzett szembeállításának következményeként) felfogják a jogrendszer és alkotmányosság működését: vagyis az autokrata legalizmus nem a liberalizmus világában, hanem a legalizmus keretei között működik (ebben az értelemben felfogható illiberális legalizmusként is) (Scheppele, 2018: 556.). Scheppele a következőképpen ragadja meg az autoriter legalizmus jogpozitivizmusát: „A liberális, demokratikus alkotmányosság mint normatív politikai elmélet elkötelezett a jogok védelme, az ellenőrzött hatalom, a jogállamiság védelme, valamint a tolerancia, a pluralizmus és az egyenlőség liberális értékei mellett. Ezzel szemben a legalizmus követelményei pusztán formálisak: a törvények technikai szempontból megfelelnek a pozitivista törvényhozási normának, ha követik a lefektetett szabályokat, függetlenül a törvények tartalmától vagy értékelkötelezettségétől (Scheppele, 2018: 562–563.). Mindebből az a következmény származik, hogy az autokrata jogfelfogásban az értékmentesség nélküli formalizmus uralkodik és a tartalmi alkotmányosság liberális elvárásai egyáltalán nem érvényesülhetnek.[3] Scheppele minderre a joguralom különféle felfogásain keresztül is rávilágít, hiszen amíg a liberális alkotmányosság tartalmi oldalról, a liberális értékek alapján elkötelezett a joguralom iránt, addig a legalizmusra a formalizmus jellemző, vagyis a jogalkotás mindaddig megfelel a szabályoknak, amíg az eljárásokat betartják és ebben az értelemben az alkotott jog tartalma és értéktartama (illetve annak hiánya) nem releváns (Scheppele, 2018: 562–563.).

Ezen jellemzők miatt kulcsfontosságú egy autoriter hatalmi váltásnál a liberális demokráciák alkotmányos intézményi struktúrájának, s mindenekelőtt annak értéktartalmainak, vagyis a tartalmi alkotmányosságnak a radikális átalakítása: mindenekelőtt a liberális alkotmányosságot megtestesítő és védő alkotmánybíróságok működésmódjának, de tágabb értelemben az egész alkotmányvédő intézményrendszernek az autokrata legalizmushoz való alakítása. Ez előrevetíti azt, hogy a rendkívüli eszközök jelentette szürke zóna – s az alább tárgyalandó kettős állam – miért is lesz különösen fontos a kortárs autokráciák

számára, ugyanakkor azt is érdemes hozzátenni, hogy a jogi formalizmuson túlmenően a populista vezetők számára igenis fontos a saját alkotmányos paradigmájuk által létrehozott (átalakított) közjogi rendszer. A populista alkotmányosság koncepciója azt segít majd megérteni, hogy az autoriter populizmus miért nem csak formai, hanem tartalmi hatással van a jogi normativizmusra. Vagyis az autoriter fordulat nem pusztán felszámolja a liberális demokráciák jogrendszereit, hanem egy új típusú joggal fogja azt helyettesíteni, ugyanis az autokratikus legalizmus aláássa a demokratikus intézményeket és értékeket, miközben fenntartja a jogállamiság látszatát.

A JOG ÁTALAKULÁSA ÉS AZ AUTORITER BERENDEZKEDÉSEK

A következőkben azokat a megközelítéseket vizsgálom meg, amelyek a Scheppele által leírt és az autokrata legalizmus történeti és kortárs, tágan értelemzett megjelenései közé tartozhatnak. A kettős állam paradigmája azért kulcsfontosságú eleme az autoriter berendezkedések jogfelfogása vizsgálatának, mert bemutatja azt, hogy a jogrendszer átalakítása egymással párhuzamos logikák mentén is történhet. A populista alkotmányosság pedig amiatt jelentős az autokrata legalizmus szempontjából, mert bemutatja azt, hogy az autoriter vezetők egyik fő célkitűzése a liberális demokráciák alkotmányos rendjének átalakítása. A harmadik vizsgált megközelítés alapvetően az Egyesült Államok alkotmányelméleti megközelítésében kibontakozó egységes végrehajtó hatalom elmélete, ugyanakkor ennek a megközelítésnek a középponti eleme (a végrehajtó hatalom korlát nélküli szuverenitása) világszerte meghatározza az autoriter rendszerek jogfelfogását.

A kettős állam történeti és kortárs paradigmája[4]

A vizsgált autokrata legalizmus egyfajta történelmi, illetve kortárs megvalósulási formájaként is értelmezhető a kettős állam *(dual state, der Doppelstaat)* elmélete, amelyet Ernst Fraenkel dolgozott ki a két világháború közötti hitleri nemzetiszocialista jogfelfogás és jogrend leírására az 1941-ben megjelent *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship* című könyvében (Fraenkel, 2017). Fraenkel a nemzetiszocialista rezsimet „kettős államként" írja le, amely két párhuzamos, de egymással összefonódó komponensből áll: a *normatív államból (Normenstaat)* és a *prerogatív államból (Maßnahmenstaat)*. Freankel megközelítése szerint az állam vezetésének, így a jogalkotásnak ez a két megközelítése bár élesen elválik egymástól, ugyanakkor mégis kiegészítik egymást.

A normatív állam képviseli a megszokott „normalitást", s a hagyományos jogrendszert és a törvények által szabályozott adminisztratív struktúrákat fog-

lalja magában. Mindez abba a megközelítésbe illeszkedik bele, hogy a nemzetiszocialista célkitűzés az 1933–1934-es folyamatok törvényesként való feltüntetése volt. A kettős állam normatív részének élén a (nem politikai) bürokratikus közigazgatás állt és a rendeltetése a jogbiztonság fenntartása és a gazdasági élet stabilitásának biztosítása volt. Ebben a szférában a törvények, bírósági döntések és közigazgatási aktusok továbbra is érvényben maradtak, különösen a magántulajdon védelme és a szerződéses jog terén. Ez a jogi keret elsősorban a gazdasági és adminisztratív folyamatok zavartalan működését szolgálta, és a lakosság nagy része számára a mindennapi életben a jogrend látszatát keltette. Ezzel szemben a prerogatív állam a politikai- és államhatalom azon területeit jelenti, ahol a döntések nem a jogi normák, hanem a politikai célszerűség, ezen keresztül a voluntarizmus alapján születnek. Ebben a szférában a nemzetiszocialista párt és különösen az erőszakszervezetek olyan intézkedéseket hoztak, amelyek mentesek voltak a jogi kontrolltól és önkényesek voltak. A prerogatív állam lehetővé tette a politikai ellenfelek elnyomását, a zsidó közösség üldözését és más, a rezsim által nemkívánatosnak tartott csoportok elleni fellépést. A döntések itt nem a jogállamiság elvei szerint, hanem a nemzetiszocialista ideológia és politikai célok mentén születtek. Vagyis a kettős állam prerogatív megközelítésének a lényege a jogalkotás és jogalkalmazás „felszabadítása" bármilyen morális és szakmai motívumok alól, s ezen keresztül a politikai vezér puszta hatalmának kiteljesítése. Fraenkel rávilágít arra (2017: 57–64.), hogy a kettős állam különféle megközelítései milyen viszonyban voltak egymással: a normatív állam látszólag fenntartotta a jogrendet, a prerogatív állam bármikor felülírhatta azt, ha a politikai vezetés úgy kívánta. Ez a kettőség lehetővé tette a nemzetiszocialista rezsim számára azt, amelyet az autoriter legalizmus kapcsán is alapvető célkitűzésként érhettünk tetten: a jogállamiság látszatának fenntartása, miközben valójában önkényes és diktatórikus intézkedéseket hozott a rendszer. Vagyis a normatív és prerogatív állam közötti határvonalat nem jogi, hanem politikai tényezők határozták meg, és a prerogatív állam dominanciája miatt a jogbiztonság és az egyéni szabadságjogok súlyosan sérültek, ugyanakkor prerogatív állam volt a diktatúra működtetésének a legfőbb eszköze (uo.: 5.).[5] Fraenkel kifejti azt is, hogy a politikai szférát a Harmadik Birodalomban sem az objektív jog, sem a jogi garanciák, sem a joghatósági előírások nem szabályozták. Mivel tehát nem léteztek a politikai szférára vonatkozó és az azt korlátozó jogi szabályok, ezért az az önkényes intézkedések terepe volt, vagyis a hivatalnokok mérlegelési jogkörei voltak meghatározók (Fraenkel, 2017: 3.).[6] Pontosan ez az önkényes elem, a politikai rendszer jogi normativitás feletti dominanciája jelent meg az autoriter legalizmus koncepciójában is.

A kettős állam azonban korántsem maradt meg a Fraenkel által leírt, a nemzetiszocialista Németországhoz kapcsolódó kategóriaként. Bas Schotel elemzése szerint maguk a liberális demokráciák jogrendszere is erősen mutat olyan

jellemvonásokat, amelyek a kettős állam irányába mutatnak. Ennek kapcsán Schotel a közigazgatási jog olyan jellemvonásait tárja fel, amelyek kétségtelenül autoriterek (tehát nem amellett érvel, hogy maga a közigazgatási jog autoriter lenne, hanem bemutatja a hajlamosító tényezőket): „[…] azt állítom, hogy a közigazgatási jog egyértelműen alkalmasabb a tekintélyelvű uralom megteremtésére, mint a polgári és büntetőjog. Ha az alkotmányos és alapjogi korlátozásokat feloldjuk, akkor a közigazgatási jogon belül alig vagy egyáltalán nem találunk olyan jogi eszközöket, amelyekkel ellenállhatnánk az önkényuralomnak. Másképp fogalmazva, úgy tűnik, hogy a demokratikus hanyatlásban lévő rezsimek önkényuralmi taktikája csak az alkotmányos és az alapjogi jogot sérti, de a közigazgatási joggal teljesen összhangban van." (Schotel, 2021: 197.). Vagyis Schotel arra hívja fel a figyelmet, hogy az autoriter tendenciák alapvetően részesei magának a liberális demokráciának is, hiszen a közigazgatási jog magába ötvözi a normatív állam és a prerogatív állam elemeit, s ez utóbbi abban nyilvánul meg, hogy elvi szinten ugyan rendelkezésre áll minden közigazgatási aktus esetén a bírósági felülvizsgálat, ugyanakkor ez a gyakorlatban meglehetősen problematikusan érvényesül (Schotel, 2021: 197–198.).

A populista alkotmányosság

Mára a liberális demokráciák alkotmányossági paradigmája, a jogi alkotmányosság számos oldalról bírálat alá került, s ennek az egyik legjelentősebb, ugyanakkor a liberális demokráciák kereteit nem túlfeszíteni kívánó kritikája a többek között Richard Bellamy (2007) által vizsgált politikai alkotmányosság (mindennek elemzéséhez lásd: Antal, 2013). A populista alkotmányosság azonban túlmutat a liberális demokrácián és annak olyan kritikáját adja, amely egyrészt felveti a korábban magától értetődőnek gondolt kapcsolatot liberalizmus és demokrácia, illetve alkotmányosság között. A tekintélyelvű populista pártok és mozgalmak pedig ebben a szellemben fogalmaztak meg alkotmányossági paradigmákat, hiszen politikai programjuk része a liberalizmussal és az abból következő demokrácia- és alkotmányfelfogással való szembenállás.

A populista alkotmányosság vizsgálatának egyik meghatározó szakértője Paul Blokker, aki szerint sokáig elhanyagolt témakör volt, hogy az autoriter jobboldali populizmus koncepciózus alkotmányossági paradigmával rendelkezik (Blokker, 2019: 535.). A populista alkotmányossági megközelítések fő kiindulópontjai a liberalizmus általános bírálata, különösen annak depolitizálódási tendenciáinak kritikája, továbbá elutasítják azt is, hogy a polgárok intézményekkel szemben távolságtartóak és potenciális elidegenedettek lesznek a liberális demokrácia alkotmányos struktúrája alatt. Blokker szerint tehát a populista alkotmányosság egyik fő üzenete elvi szinten az alkotmányosság közelebb hozása a társadalomhoz, az intézmények és a nép közötti távolság

csökkentése annak érdekében, hogy átélhető legyen a demokrácia (uo.: 536.). Vagyis a populista alkotmányosság egyáltalán nem tekinthető intézményellenesnek, hanem éppen ellenkezőleg: egy sajátos, intézményesítési stratégia jellemző ezekre a politikai erőkre. Jan-Werner Müller ezt így jellemzi: „A populisták tehát nem általánosságban vannak az »intézmények ellen« (valójában nem is létezik politika intézmények nélkül). Azon „intézmények ellen" vannak, amelyek nézetük szerint nem vezetnek morálisan helyes (szemben az empirikusan helyes) politikai eredményre. De ez csak akkor van így, ha ellenzékben vannak. A hatalmon lévő populisták elfogadják az intézményeket – vagyis, a saját intézményeiket." (Müller, 2015: 44.).

Nadia Urbinati (2017: 571.) és Blokker amellett érvelnek, hogy a populista alkotmányosság a népszuverenitás és a többségi uralom elveiből merít, amelyek a modern, alkotmányos demokrácia központi elemei és emiatt kiindulópontjait illetően egy demokratikus projektként is felfogható lenne. Ugyanakkor Blokker elemzései kapcsán (aki többek között a 2010 utáni magyar és lengyel közjogi változásokat tanulmányozta) joggal juthatunk arra a következtetésre, hogy igen jelentős autoriter potenciál van a populista alkotmányosságban, mivel: „Bár a populizmus demokratikus elvekből merít, szélsőséges, egyoldalú következtetések levonásával megsérti a demokratikus alkotmányosság kulcsfontosságú dimenzióit, például a pluralizmus, a befogadás és az alkotmányosságban való tényleges polgári részvétel dimenzióit." (Blokker, 2019: 536.).

A populista alkotmányosság egyik fő igénye és egyúttal legitimációs szempontja a népszuverenitás iránti igény. Blokker felhívja a figyelmet a populista népkoncepció antidemokratikus elemeire: „A népnek a populisták által támogatott fogalma azonban önmagában is rendkívül problematikus és feszültségben áll a demokrácia nyílt és befogadó politikai rendszerként való értelmezésével. A demokrácia utóbbi felfogása az immanens legitimitás formáin alapul, vagyis egy olyan legitimitáson, amely magában a társadalomban gyökerezik. Eszerint a népszuverenitás azt jelenti, hogy egy politikai közösség minden tagja képes arra, hogy együtt döntsön ugyanannak a közösségnek a törvényeiről." (uo.: 542.). A populista nép-fogalom ugyanakkor merőben eltér ettől a befogadó koncepciótól és az egyéni különbségeket egy hagyományok, identitás, kultúra által meghatározott kollektív szubjektumnak rendeli alá és mindebből egy kirekesztő, illetve a populista vezető által meghatározott kollektivista népfogalom rajzolódik ki.

A populista többségelvűség (majoritanizmus) kapcsán Blokker kifejti azt is, hogy a populisták a hatalmat különleges módon egy összetartó többség akaratának manifesztumaként fogják fel és a politikai kormányzás ennek a stabil többségnek a nevében történik (uo.: 544.). Ezt a jelenséget Urbinati „szélsőséges többségelvűségnek" nevezi (Urbinati, 2017). Miközben a parlamentarizmus és képviselet liberális koncepcióját elvetik – mivel az a társadalom széttöredezéséhez vezet és veszélyezteti a stabil kormányzást –, a populisták előszeretettel éle-

zik ki és mélyítik el a társadalmi törésvonalakat és nem ritkán az ellenségképzés (akár jogi és alkotmányos formát is öltő) stratégiáját alkalmazzák (Antal, 2022). Mindez veszélyes irányokat nyithat meg, hiszen a populista vezér dönt magáról a képviselet tartalmáról pusztán annak a diszkurzív keretnek a meghatározásával, hogy „kik érdemesek" a képviseletre: „Mivel az egyetlen képviseletet érdemlő szubjektum az egységes nép, amelyet a többséggel tesznek egyenlővé, nincs szükség olyan magasabb rendű törvényre, amely közvetít a politikai hatalomért versengő különböző társadalmi erők között és integrálja azokat." (Blokker, 2019: 544.). Ennek keretében a populista párt magát „beágyazza" az állami intézményekbe, saját képére és történelmi-kulturális látásmódja szerint formálja az alkotmányt és az alkotmányosságot, és ezen hatalmi-alkotmányos blokk mögé tereli be, mozgósítja saját táborát. A populista jogfelfogást egyfajta instrumentalizmus jellemez Blokker szerint, amely a jogot egy népi-kollektivista projekt nevében mozgósítja (uo.: 545.). A politikai mindennapokban a populista elit alkotmányos kérdések és normák állandó mozgósításával uralja a napirendet, s ezáltal összeomlik a határ a hétköznapi és alkotmányos politika között. Mindez tehát azt jelenti, hogy az alkotmányok radikális átírása, átértelmezése, az alkotmányértelmezői alkotmánybírósági gyakorlat megváltoztatásának kierőszakolása a populista alkotmányfelfogás állandó gyakorlata. Mindez Blokker szerint (liberális alkotmányossági értelemben) jogállamisági válsághoz vezet és fokozza a politikai rendszer önkényes jellegét: a populista kormányzat intézményes ellenőrzés hiánya miatt kevésbé lesz elszámoltatható; a jogalkotás egyre kiszámíthatatlanabbá és a társadalom szélesebb rétegei számára átláthatatlanná válik, miközben fokozódik a törvényhozásokon a végrehajtó hatalom felől érkező nyomás; az állampolgárok számára nehezebbé válik a populista jogrend elleni fellépés (uo.: 546.).

Blokker a populista alkotmányosság joghoz való viszonyát „jogi szkepticizmusnak", „joggal kapcsolatos ellenérzésnek" nevezi (uo.: 549.). Ezen keresztül kiválóan megérthetjük, hogy a koncepció hogyan járulhat hozzá a politikai rendszerekben ahhoz, hogy az átalakított jog az autoriter irányok biztosítéka legyen. Ez, a Carl Schmitt alkotmány- és politikafelfogására visszavezethető kritika a populizmusnak a liberális alkotmányosság jogcentrikus, bíróságközpontú, joguralmi nézeteihez kacsolódó ellenérzéséből nőtt ki. A populista megközelítések egyszerre tekintik gondolkodásmódnak (azt is mondhatnánk ideológiának) és intézményesített gyakorlatnak a liberális alkotmányosságot (uo.), és semmiképpen sem tudnak azonosulni azzal a megközelítésével, hogy a politikai hatalmat (illetve annak megtestesülését: a végrehajtó hatalmat elfoglaló politikai vezért) bármilyen (alkotmány)bírósági döntés, különösen alapjogvédelmi okok miatt korlátozza. A populista alkotmányosság tehát nem jogellenes abban az értelemben, hogy nem magát a jogi normativizmust kérdőjelezi meg (ezért volt kulcsfontosságú megközelítés a kettős állam paradigmája), hanem nem tud azzal a liberális megközelítéssel egyetérteni, hogy a jog semleges és politikamentes konstrukció. Blokker megfogalmazása szerint: „A jog populista

felfogása tagadja a jog zárt, önellátó és önreferenciális jellegét, és hangsúlyozza a jog végső soron mindig is politikai természetét. Ezért a jog a populista felfogásban elválaszthatatlanná válik a jogon kívüli forrásoktól, például a politikai hatalomtól és a társadalmi közösségtől, és ebben átpolitizálódik. Mint ilyen, a populisták számára a jognak mindig a »nemzeti érdek« kifejezőjének kell lennie." (uo.: 550.). A populisták továbbá kritizálják a jogállamiság liberális értelmezését, amiért az az individualizmusra helyezi a hangsúlyt, és ezáltal erodálja a politikai egységet és az áhított kollektivizmust (amelynek a megteremtésére egyébként sem tartják alkalmasnak a jogi korlátokon nyugvó liberalizmust). Ebben az értelemben a populista jog a populista szabályalkotókhoz fog kötődni és ez már elegendő garancia arra, hogy a népi-nemzeti kívánatos szempontokat tükrözze és nincs szükség olyan „túlbiztosításokra" mint a liberális értelemben vett semlegesség, bürokratizmus (uo.).

A populista alkotmányosság tehát alapjaiban kérdőjelezheti meg a liberális demokráciák alkotmányos szerkezetét és ezáltal azt, amit a jogi normativitás magától értetődőségéről gondoltunk. Ezekre a veszélyekre hívja fel a figyelmet Julian Scholtes, aki amellett érvel, hogy „[a] jogszerűség csak az általa strukturált alkotmányos rendszeren belül tud érvényesülni. A populisták megkérdőjelezik a rendszert, és erodálják a közjog tekintélyét […] Ennek megfelelően a közjog mint alkotmányosság, nem tudja többé a legalitás elvén keresztül érvényesíteni magát […] Az alkotmányozó hatalom normativista felfogása a legalitást természetesnek veszi, mert feltételezi a keret létezését." (Scholtes, 2018: 10–11.). Érvelése szerint a normativista gondolkodásnak önnön univerzális érvényességébe vetett hite az egyik legnagyobb gyengesége, hiszen elfelejti azt, hogy mennyire fontos a politikai érvényesülés és ha a döntés-centrikus populisták alkotmányozó pozícióba kerülnek, akkor saját megközelítéseik szerint alakíthatják az alkotmányos valóságot, vagyis a jogot és a normativizmust nem elég jogi, hanem politikai eszközökkel kell megvédeni: „A közjog a politikai populizmus korában diskurzus. Nem a bíróságon védik meg, hanem az utcán." (uo.: 11.).Mindez természetesen korántsem jelenti azt, hogy a populista alkotmányosság univerzálisan alkalmazható koncepció lenne a korszakunkat meghatározó olyan tendenciákra, amikor populista politikai erők alakítanak át alkotmányos rendszereket. Szente Zoltán a magyar és a lengyel populista fordulatok közjogi elemzése kapcsán hívta fel a figyelmet a következőkre: „A populista alkotmányosság megközelítésével nem az a probléma, hogy az nem teljesen pontosan írja le a populista kormányzatú államok alkotmányos rendszereit, illetve változásait; az összehasonlíthatóság érdekében tett bizonyos egyszerűsítések mindig elkerülhetetlenek. Inkább az okoz áthidalhatatlan nehézséget, hogy egy bizonyos elméleti konstrukció – mint amilyen például a populizmus hagyományos fogalmi kerete – fenntartása fontosabbnak bizonyul, mint a valóság leírása vagy megértése. Ennek azonban túl nagy ára van: egyrészt túl sebezhetővé teszi a populista alkotmányosság elméletét az empirikus

alapú bírálatokkal szemben, amely a vizsgált alkotmányos rendszerek jogos és legitim bírálatát is diszkreditálhatja. Másrészt elfedi az e kategóriába sorolt európai, ázsiai és dél-amerikai alkotmányos rezsimek közti lényeges különbségeket, amelyek pedig jelentősen meghaladják a köztük lévő hasonlóságokat. Harmadsorban félrevezető, mert olyan tág értelmezési keretet ad, amely a magyar és a lengyel jogrendszer átalakulását összemossa olyan tendenciákkal, amelyek valóban a demokrácia korrekciójára irányulnak, s ezáltal elfedi ezen országok alkotmányfejlődésének valóságos jellegét." (Szente, 2022: 22–23.).

Az egyeséges végrehajtó hatalom elmélete (Unitary Executive Theory)[7]

Az Egyesült Állam alkotmányos elméletében és politikai gyakorlatában bontakozott ki az *egységes végrehajtó hatalom elmélete* (*Unitary Executive Theory*, UET), amely a hatalmi ágak megosztásának radikális újraértelmezése és a végrehajtó hatalom törvényhozás és bíróság fölé rendelése miatt tekinthető az autoriter irányba vezető lépésnek. Ahmad Chehab amellett érvel, hogy az UET-ben rejlő hatalomkoncentráció arra törekszik, hogy „az elnököt ténylegesen felszabadítsa a törvényhozói vagy bírói kényszer alól. Az eredmény a vészhelyzeti alkotmányosság önjelölt koncepciója." (Chehab, 2007: 1499.). Az UET alapvetően amerikai alkotmányos (és persze egyúttal politikai) koncepció, ugyanakkor a mögötte meghúzódó elméleti alapvetéseknek komoly európai és hazai hatásai vannak: a magyar közegben is felerősödött az alkotmányos identitásról való tudományos és politikai diskurzus (Stumpf, 2020), amelyben ugyancsak kulcsszerepet játszik a végrehajtó hatalom és annak szuverenitásának megerősítése.

Korszakunknak általános tendenciája (amelyre a különféle válságok természetesen rá is erősítenek) a végrehajtó hatalom megerősödése, amely korántsem sorolható be a prezidencializálódás korábban ismert kategóriája alá, továbbá ez a centralizáció átalakítja a hatalommegosztás klasszikus elméletét, mindez pedig óriási hatással van a demokráciára. Természetesen a válságok korszaka előtt is általános tendencia volt (még a kontinentális parlamentáris demokrácia tekintetében is) a végrehajtó hatalom megerősödése. Azonban, ahogyan Thomas Poguntke és Paul D. Webb kutatásaiból következik, a prezidencializáció modern formája nem szükségképpen tekinthető egy általános jelenségnek és nem feltétlenül jár együtt számottevő alkotmányos változásokkal. A szerzőpáros szerint ugyanis a fogalom „olyan folyamatot jelöl, amelynek során a rezsimek tényleges gyakorlatukban egyre inkább elnökivé válnak anélkül, hogy a legtöbb esetben megváltoztatnák formális struktúrájukat, azaz rendszertípusukat" (Poguntke–Webb, 2005: 1.). Az autoriter jobboldali populizmus felemelkedése,[8] a rendkívüli eszközökkel való kormányzás és a válságok menedzselése megtámogatja ezt a folyamatot, ugyanakkor az UET Egyesült

Államokbeli eszme- és politikatörténete megmutatja azt, hogy a hatalmat koncentráló végrehajtó hatalom eszméje mennyire áthatotta a demokráciák normálállapotát is.

A XX. századtól napjainkig, Harry S. Trumantől George W. Bushig igen komoly viták határozzák meg az amerikai politikát a végrehajtó hatalom természetéről, illetve az elnök és a többi hatalmi ág egymáshoz való viszonyáról. Az egységes végrehajtó hatalom elmélete hidakat képez: egyrészt összekapcsolja az amerikai radikalizálódó jobboldalt a tekintélyelvű populizmus nemzetközi trendjeivel, továbbá rávilágít arra, hogy a schmittiánus[9] hatalomkoncentrációs megközelítések transzatlanti közegben bontakoznak ki. 1988-ban a Morrison v. Olson ügyben[10] Antonin Scalia bíró magányos különvéleményt tett közzé, amelyben kifejtette az egységes végrehajtó hatalom elméletét (Millhiser, 2020). Michael C. Dorf szerint: „Abban az ügyben a többség fenntartotta azt a törvényt, amelynek értelmében akkoriban különleges ügyészeket neveztek ki, és bizonyos funkcionális függetlenséget kaptak az elnöktől és a legfőbb ügyésztől. Különvéleményében Scalia bíró a II. cikk első sorát idézte: »A végrehajtó hatalmat az Egyesült Államok elnökének kell gyakorolnia«. Majd azt mondta, hogy »ez nem a végrehajtó hatalom egy részét jelenti, hanem a teljes végrehajtó hatalmat«." (Dorf, 2023).

Az UET-tel kapcsolatos viták a 2001. szeptember 11-i terrortámadások és a Bush-adminisztráció erre adott válaszreakciója kapcsán csúcsosodtak ki. Az elnök az UET-re hivatkozva jelentősen kibővítette az elnöki hatásköröket a nemzetbiztonság és a terrorizmus elleni küzdelem terén (Chehab, 2007: 1499.). Ennek egyik példája a Guantánamo-öbölben létrehozott fogolytábor, ahol a terrorizmussal gyanúsított személyeket határozatlan ideig tartották fogva vádemelés nélkül. A kormányzat azzal érvelt, hogy ezek az intézkedések az elnök alkotmányos hatáskörébe tartoznak, mint a fegyveres erők főparancsnoka, és ezért nem igényelnek kongresszusi jóváhagyást.[11] Az UET tehát megnyitja az amerikai elnöki végrehajtói hatalom értelmezését egy egyértelműen autoriter irányba, amely a kettős állam kapcsán jelzett önkényességi szempontokat veti fel, továbbá radikálisan gyengíti a bírói vagy a kongresszusi hatalmi ágaknak a végrehajtás feletti ellenőrzési lehetőségeit (uo.: 1502–1503.).[12]

Jeffrey Crouch és szerzőtársai a következőkkel érvelnek: „A hatalommal rendelkezők természetes hajlama, hogy keressék a módját annak, hogy elkerüljék a hatalom gyakorlására vonatkozó korlátozásokat. És pontosan ez az alkotmányalkotók célja, akik a hatalommegosztás rendszerét a végrehajtó hatalom mindenféle korlátozásával látták el és az elnökök korlátozása végett az összehangolt hatalmi ágakra ruházták a hatásköröket. Az egységes végrehajtó hatalom teoretikusai az alkotmányalapító elvektől nagyon eltérő módon mutatják be az elnökséget és az elválasztott hatáskörök rendszerét. Egy dolog azzal érvelni – mint ahogyan azt sokan tették –, hogy a modern szükségszerűségek olyan rugalmas alkotmányos rendelkezéseket igényelnek, amelyek

lehetővé teszik az erős végrehajtó hatalmat, de teljesen más dolog azt állítani, hogy az alkotmányalkotók erős egyoldalú hatalommal ruházták fel a végrehajtó hatalmat." (Crouch–Rozell–Sollenberger, 2020: 162.).

Bár az egységes végrehajtó hatalom elmélete amerikai paradigma, ugyanakkor a mögötte meghúzódó szellemiség mind európai, mind globális szinten áthatja a kormányzással kapcsolatos kortárs tendenciákat. Mindez különösen szembetűnő volt a COVID–19 kapcsán bevezetett rendkívüli kormányzati intézkedések tekintetében. Anna Lührmann és Bryan Rooney vizsgálatai alapján nyilvánvaló, hogy komplex kontroll szükséges a végrehajtó hatalom felett a kivételes eszközökkel való kormányzás demokratikus legitimációjához, hiszen a rendkívüli állapot egyfajta „hajlamosító" tényezőként funkcionál az autoriter fordulatok tekintetében (Lührmann–Rooney, 2019). A szerzőpáros kimutatta továbbá azt is, hogy az autoriter irányokba való fordulások majdnem 60 százalékkal nagyobb valószínűséggel fordulnak elő olyan években, amikor szükségállapotot hirdettek (Lührmann–Rooney, 2019: 18.). De azt is érdemes leszögezni, hogy a kivételes állapot nem tekinthető önmagában az autoriter fordulat legfőbb okának, hiszen a rendkívüli kormányzati eszközök a demokratikus intézmények lebontására és az autoriter fordulattal szembeni ellenállás leépítésére szolgáló alkalmi struktúrát jelentenek a vezetők számára. Vagyis nem feltétlenül jelentik az autokratizálódás vagy akár a demokratikus összeomlás kiváltó okát vagy okozóját.

KÖVETKEZTETÉSEK: A JOG FELETTI POLITIKAI HEGEMÓNIA KOCKÁZATAI[13]

A tanulmányban azt jártam körül, hogy elméleti keretekben hogyan ragadható meg az a folyamat, hogy a XX. századtól kialakuló liberális demokráciák jogi paradigmája igen jelentős átrendeződéseket mutat és a jog, a jogrendszerek drasztikusan vesztettek autonómiájukból és az autoriter tendenciák fokozatosan a politikai rendszer alá rendelték a jogot. Úgy vélem, hogy az itt beazonosított tendenciák megmutatják, hogy jelentős lehet a politikai rendszer vizsgálata és a politikatudományi látásmód a jogot eszközként használó autoriter irányzatok teljesebb megértéséhez. Ugyanis a jogot sokszor átható formális, pozitivista megközelítés kiegészítendő a demokrácia értékrendszeréhez kapcsolódó szempontokkal.

A kettős állam keretében „megkettőződik" a jogrendszer abban az értelemben, hogy az autoriter politikai gépezet túllépi a joguralom minden korlátját, ugyanakkor az nyilvánvalóvá válik, hogy a mindennapi élethez mégiscsak szükséges működtetni a jogállamiság maradványait. A populista alkotmányosság is szembenéz valami hasonlóval és a populista erők az inherens jogi szkepticizmusukat úgy oldják fel, hogy felépítik a saját intézményeiket, amelyek felett

nem a jog, hanem a politika lesz a normatív erő. Az egységes végrehajtó hatalom pedig tulajdonképpen egyszerre támaszkodik mindkét megközelítésre: hiszen egyrészt a végrehajtó hatalom úgy szerez hegemóniát, hogy intézmények szintjén a többi hatalmi ág megmarad, de nem tudja a vezető politikust korlátozni; másrészt pedig mindennek igen komoly közjogi lecsapódása lehet (az alkotmány módosításától az alkotmányvédő szervek dogmatikájának radikális átalakításáig).

A liberális demokrácia válságával és a korszakunk különféle válságaira adott kormányzati reakciókkal tehát elkezdődött az alkotmányos demokráciák alkotmányos és politikai újraértelmezése az autoriter rezsimek részéről: ezt nevezte Scheppele autokrata legalizmusnak. Mindennek lényege a végrehajtó hatalomban rejlő politikai szuverén újradefiniálása és hegemón pozícióba emelése: ehhez a korábbi joguralom (rule of law) és alkotmányosságfelfogás hatalomkoncentrációt megakadályozó alapvetéseinek figyelmen kívül hagyása és a jognak mint eszköznek a politika alá rendelése (rule by law) szükséges (Ginsburg–Moustafa, 2012). Ahogyan azt a két világháború közötti időszak weimarizálódási tendenciái megmutatták, a politika túlzott és tartós hegemóniája igen könnyen a politika totalizálódásába csaphat át, hiszen egy jogi és (ehhez kapcsolódó és ebből következő) morális korlátaitól megszabadult politika lényegében folyamatosan kivételes állapotban tarthatja a politikai közösséget. Vagyis, még a megváltozott környezetben is, az objektív válságok és a felfüggesztett normalitások korszakában is szükséges lesz az alkotmányosság alapvető normatív és morális kötöttségeit megtartani. Ennek alapján a jog feletti politikai hegemónia kibontakozása, az autoriter legalizmus tendenciái kapcsán két fő kockázatot látok: egyrészt a jog „fegyverként" való alkalmazása, másrészt pedig a jog alapvető morális megalapozásának megsértése.

Az autoriter legalizmus a jogi normativizmus felszámolásának eszközévé vált, és ebben kulcsfontosságú tendencia a jog „fegyverként" való alkalmazása. Ennek kapcsán érdemes David Kennedy *lawfare* kifejezésre utalni, amely szerint „[…] a jog mint fegyver, a jog mint taktikai szövetséges, a jog mint stratégiai eszköz, a háború eszköze" (Kennedy, 2016: 258.) visszafordíthatatlan károkat okoz. Kennedy kifejti továbbá: „megfigyelték, hogy a jog gyakran képes elérni azt, amit egykor bombákkal és rakétákkal lehetett volna elérni: területeket elfoglalni és biztosítani, üzeneteket küldeni az elszántságról és a politikai komolyságról, sőt, akár meg is törni a politikai ellenfél akaratát." (Kennedy, 2016: 258.). A háborús szituációnak *(warfare)* és a jognak *(law)* ilyen összeolvasztása nagyon drámai hatást kelt, ugyanakkor a vizsgált tendenciák is azt mutatják, hogy mára összekeveredett normalitás és kivételesség, háború és béke. Kennedy arra is utal, hogy az amerikai hadviselésben figyelték meg a fenti jelenséget, vagyis, hogy a jog nagyon sokszor hatékonyabb eszköze lehet a háborúnak, mint a tényleges harci cselekmények. Kennedy szerint: „Amikor a hadsereg felvásárolja a kereskedelmi műholdkapacitást, hogy megtagad-

ja azt egy ellenféltől – a szerződés a fegyvere. Feltehetően sokféle módon megtagadhatták volna az ellenféltől a képekhez való hozzáférést. Amikor az Egyesült Államok a Biztonsági Tanácsot használja fel arra, hogy terroristák listáit hitelesítse, és külföldön lefoglalja a vagyonukat, akkor fegyverré tette a jogot. Ezeket a vagyontárgyakat más módon is forgalomképtelenné tehette volna. Nem csak az erő alkalmazása képes ilyen dolgokra. A fenyegetések néha működhetnek. És a jog gyakran kijelöli a határt aközött, hogy mi számít az előjogok rutinszerű gyakorlásának vagy pedig a határ átlépésével és büntetés kiszabásával való fenyegetésnek." (Kennedy, 2016: 258.).

A jog fegyverré formálása nagyon is összefüggésben van a jog morális tartalmának eltűnésével, s ennek intézményesített formája e tanulmány fő elméleti kerete, az autokrata legalizmus. Gustav Radbruch az 1946-os *Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog* című munkájában fogalmazta meg híres formuláját (Radbruch, 1998). Radbruch szerint az igazságtalan jogot „hibával küzdő" jognak *(flawed law)* kell tekinti, amikor a jogszabály és az igazság között tolerálhatatlanná válik az ellentét (Bix, 2011). Radbruch a német jogpozitivizmus kritikájából indul ki: „A jogpozitivizmus a maga meggyőződésével – »A törvény az törvény« – ténylegesen védtelenné tette a német jogászkart az önkény- és bűncselekményszülte törvénnyel szemben." (Radbruch, 1998: 190.). Radbruch az igazságosság és a jogbiztonság között feszülő ellentétből indul ki és ennek a feloldására fogalmazza meg híres (és mint láthatjuk ismét aktuális) formuláját: „Az igazságosság és jogbiztonság közti konfliktust ezért annyiban lehetne kiküszöbölni, amennyiben a pozitív írott szabályban rögzített és a hatalomtól biztosított jog akkor is elsőbbséget élvezne, ha tartalmilag igazságtalan és célszerűtlen, kivéve, ha a tételes törvénynek az igazságossággal való ellentéte oly elviselhetetlen mértékűvé válnék, hogy a törvénynek mint az igazságosság »helytelen jogának« meg kellene hátrálnia." (uo.: 191.). Radbruch utal egy minősített esetre is formulájában, ugyanis szerinte, amikor a tételes jog megalkotása során még csak kísérlet sem történik az igazság érvényesítésére, vagyis amikor – nézete szerint – az egyenlőséget szándékosan elárulják a jogi aktus kibocsátásával, akkor az nem csupán hibával küzd, hanem nincs meg a jogi minőség (Bix, 2011: 46.). Így fogalmaz: „Lehetetlen pontos vonalat húzni a törvényes jogtalanság esetei s a helytelen tartalom ellenére érvényes törvény közé; de egy másik éles határvonalat megvonhatunk: ahol az igazságosságra már nem törekszenek, ahol az egyenlőséget mint az igazságosság magját semmibe veszik, ott a törvény nemcsak »helytelen jog«, de inkább hiányzik belőle egyáltalán a jogi jelleg. Mert a jogot – a pozitív jogot is – nem tudjuk másképpen definiálni, mint rendként és szabályként, amely értelmének megfelelően az igazságosság szolgálatára hivatott." (Radbruch, 1998: 191.).

Álláspontom szerint az autokrata legalizmus (konkrétabban a tanulmányban tárgyalt elméleti megközelítések) keretében létrejött és a végrehajtó hatalom által a hatalomkoncentráció jegyében eszközjelleggel alkotott jog esetében

elmozdulást láthatunk a radbruchi értelemben vett „hibás jogtól" az egyre inkább morálisan és szakmailag megkérdőjelezhető jog felé. Úgy vélem, hogy a XXI. században alaposan revízió alá kell venni azt, hogy mit tekintünk jognak, hiszen a politika egyre inkább előállít olyan (kivételes) állapotokat, amikor a politikai normákat kritikátlanul, ellentmondást nem tűrően, társadalmi és szakmai vita nélkül ruházzák fel jogi normativitással. Ez súlyosan károsítja a jogalkotás minőségét s a Radbruch-formula alapján annak létét is. Azonban ez nem csak a jogra, hanem a politikára is igen veszélyes, hiszen a jogi eszközökkel kikényszerített politika elveszti deliberatív, tárgyalásos jellegét: vagyis politikai minőségét.

Jens Meierhenrich amellett érvel, hogy még a Harmadik Birodalomra jellemző, kettős állami körülmények között is létezett a „jogállamiságnak maradványa", amely valamiféle megőrzött joggyakorlaton és jogtudaton alapult (Meierhenrich, 2018: 11.). Úgy vélem, hogy a kortárs autokráciák és a bennük működő egységes végrehajtó hatalom által létrehozott kettős állam és populista alkotmányosság körülményei között is joggal számíthatunk arra, hogy újjáéledhetnek a jogállamiság maradványai. Ennek azonban az az előfeltétele, hogy szembenézzünk azzal az, hogy az autoriter legalizmus lényege az a társadalmi gyakorlat, hogy a tekintélyelvű politikát jogi eszközökkel folytatják (Meierhenric, 2018: 245.). Vagyis meg kell találni azokat a módokat, ahogyan a jog nem eszköze, hanem korlátja lesz a politikának.

JEGYZETEK

[1] A tanulmánynak az az elsődleges célja, hogy a liberális demokráciával szembeni autoriter tendenciák jogrendszerekre való hatását megvizsgálja, ugyanakkor érdemes arra utalni, hogy maga a liberális demokrácia is számos belső feszültséggel terhelt és bizonyos autoriter irányok magának a liberalizmusnak és a demokráciának az inherens feszültségeiből is fakadnak. Ennek elemzéséhez lásd: Antal, 2024: 49–77.

[2] Ez a rész egy korábbi monográfiám vonatkozó részének felhasználásával készült: Antal, 2024: 231–233.

[3] Schepple szerint „[…] a legalizmus követelményei pusztán formálisak: a törvények technikai értelemben akkor felelnek meg a pozitivista törvényhozási normának, ha követik a lefektetett szabályokat, függetlenül a törvények tartalmától vagy értékelkötelezettségétől. A legalizmus tesztjének megfelelő jogot a törvények szerint alkotják meg; az alkotmányosság tesztjének megfelelő jognak tartalmilag meg kell felelniük a liberális jogrend elveinek." (Scheppele, 2018: 563.).

[4] Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: Antal, 2024: 233–235.

[5] Az autoriter hatalomgyakorlás és jogfelfogás szempontjából a bizonytalanságnak, kiszámíthatatlanságnak és az ezen faktorok feletti állandó rezsim általi rendelkezésnek igen jelentős szerepe van. Lars Vinx ezt a következőképpen fogalmazza meg: „A kettős állam tézise rámutat arra, hogy a náci Németország kormányzása még mindig nagyrészt a törvényességre támasz-

kodott. Továbbra is létezett egy normatív, jog által irányított állam. A náci rezsim, a prerogatív állam ügynökei azonban szabadon figyelmen kívül hagyhatták ezt a normatív rendet, és jogon kívüli, diktatórikus intézkedésekkel avatkozhattak be, amikor csak jónak látták." (Vinx, 2023: 103.).

[6] Témánk szempontjából tehát igen jelentős szerepe van az autoriter hatalomgyakorlás és jogfelfogás szempontjából a bizonytalanságnak, kiszámíthatatlanságnak és az ezen faktorok feletti állandó rezsim általi rendelkezésnek. Lars Vinx ezt a következőképpen fogalmazza meg: „A kettős állam tézise rámutat arra, hogy a náci Németország kormányzása még mindig nagyrészt a törvényességre támaszkodott. Továbbra is létezett egy normatív, jog által irányított állam. A náci rezsim, a prerogatív állam ügynökei azonban szabadon figyelmen kívül hagyhatták ezt a normatív rendet, és jogon kívüli, diktatórikus intézkedésekkel avatkozhattak be, amikor csak jónak látták." (Vinx, 2023: 103.).

[7] Ehhez a részhez a következő írásomat használtam fel: Antal, 2024: 94–97.

[8] Az autoriter jobboldali populizmus és prezidencializálódás elhatárolására lásd: Antal, 2019: 120–126.

[9] Schmitt kivételes állapot-koncepcióját lásd: Antal, 2019: 16–18.

[10] Az USA kongresszusa elfogadta az 1978. évi kormányzati etikai törvényt. A törvény lehetővé tette, hogy a Különleges Osztály nevű bíróság független tanácsadót nevezzen ki, aki a főügyész kérésére egyes magas rangú kormányzati tisztviselők ellen a szövetségi büntetőjogi törvények megsértése miatt vizsgálatot folytathat és büntetőeljárást indíthat. Alexia Morrison független tanácsadót (felperes) azért nevezték ki, hogy kivizsgálja a kongresszusi vizsgálatok esetleges akadályozását az Igazságügyi Minisztérium tisztviselői (alperesek) által, beleértve Ted Olson főügyész (alperes) állítólagos kötelességszegését és hamis vagy félrevezető vallomástételét egy kongresszusi albizottságnak. Forrás: https://constitutioncenter.org/the-constitution/supreme-court-case-library/morrison-v-olson (letöltve: 2025. április 1.).

[11] Az UET egyik meghatározó, ugyanakkor igen vitatott megjelenési formája az Egyesült Államok igazságügyi minisztériumának 2003. március 14-én kelt, John Yoo által írt jogi véleménye („Torture Memos"), amely a katonai kihallgatások során alkalmazható módszerekről és az elnöki hatalom terjedelméről szól. Ebben a dokumentumban Yoo (az UET alapján) azzal érvelt, hogy a háborús időszakban az elnök, mint a fegyveres erők főparancsnoka, széleskörű hatalommal rendelkezik, amely lehetővé teszi számára, hogy figyelmen kívül hagyja a kínzásra és embertelen bánásmódra vonatkozó törvényeket és nemzetközi egyezményeket nemzetbiztonsági kérdésekben (Chehab, 2007: 1502.).

[12] Az UET egyik kortárs megjelenési formája az amerikai Legfelsőbb Bíróság 2024. július 1-i döntése a Trump v. United States esetben, amely szerint az elnököt „vélelmezhető" *(presumptive)* mentesség illeti meg a hivatali idejében hozott hivatali döntéseinél. Forrás: 23-939 Trump v. United States (07/01/2024) https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/23-939_e2pg.pdf (letöltve. 2025. április 1.).

[13] Lásd ennek részletes kifejtéséhez: Antal, 2024: 236–239.

IRODALOM

Antal Attila (2013): Politikai és jogi alkotmányozás Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, XXII/3., 48–70.

Antal Attila (2019): *Kivételes állapotban. A modern politikai rendszerek biopolitikája*. Budapest, Napvilág Kiadó.

Antal, Attila (2022): The Constitutionalised Image of Enemy in the Hungarian Fundamental Law. *SSRN*, 2022. november 28. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4287382

Antal Attila (2023): A kivételes jogrend és a demokrácia. *Politikatudományi Szemle*, XXXII/3., 29–52. https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2023.3.29

Antal Attila (2024): *A jog és a rendkívüli eszközökkel való kormányzás. Jog és politika a válságok korában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

Bellamy, Richard (2007): Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy. Cambridge, Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511490187

Bix, Brian (2011): Radbruch's Formula and Conceptual Analysis. *American Journal of Jurisprudence*, 56 (1), 45–57. https://doi.org/10.1093/ajj/56.1.45

Blokker, Paul (2019): Populism as a constitutional project. *International Journal of Constitutional Law*, 17 (2), 536–553. https://doi.org/10.1093/icon/moz028

Böcskei Balázs–Szabó Andrea (szerk.) (2019): *Hibrid rezsimek. A politikatudomány X-aktái*. Budapest, Napvilág Kiadó.

Chehab, Ahmad (2007): *The Unitary Executive and the Jurisprudence of Carl Schmitt: Theoretical Implications for the War on Terrorism. Proceedings of The National Conference on Undergraduate Research (NCUR)*. Dominican University of California, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1746966 (letöltve: 2025. április 1.). https://doi.org/10.2139/ssrn.1746966

Crouch, Jeffrey–Rozell, Mark J.–Sollenberger, Mitchel A. (2020): *The Unitary Executive Theory: A Danger to Constitutional Government*. Kansas. https://doi.org/10.2307/j.ctv1ft83xf

Dorf, Michael C. (2023): The Misguided Unitary Executive Theory Gains Ground. *Verdict*, 2023. június 19. https://verdict.justia.com/2023/06/19/the-misguided-unitary-executive-theory-gains-ground (letöltve: 2025. április 1.).

Ferejohn, John–Pasquino, Pasquale (2004): The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, No. 2, april, 210–239. https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210.

Fraenkel, Ernst: *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*. Oxford, Oxford University Press.

Gárdos-Orosz Fruzsina–Lőrincz Viktor Olivér (szerk.) (2020): *Jogi diagnózisok. A COVID–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.

Gárdos-Orosz Fruzsina–Lőrincz Viktor Olivér (szerk.) (2021): *Jogi diagnózisok II. A COVID–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.

Ginsburg Tom, (2020): Authoritarian International Law? *American Journal of International Law*, 114 (2): 221–260. https://doi.org/10.1017/ajil.2020.3

Ginsburg, Tom–Versteeg, Mila (2020): The Bound Executive: Emergency Powers During The Pandemic. *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, No 52. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974

Ginsburg, Tom–Moustafa, Tamir (szerk.) (2012): *Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics*. Cambridge–New York, Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511814822

Kennedy, David (2016): *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton, Oxford, Princeton University Press. https://doi.org/10.1515/9781400880591

Lührmann, Anna–Rooney, Bryan (2019): When Democracy Has a Fever: States of Emergency as a Symptom and Accelerator of Autocratization. *V-DEM Working Paper Series,* (2019) 85. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3345155

Meierhenrich, Jens (2018): *The Remnants of the Rechtsstaat: An Ethnography of Nazi Law*. Oxford, Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198814412.003.0006

Millhiser, Ian (2020): How Justice Scalia paved the way for Trump's assault on the rule of law. *Vox*, 2020. február 14. https://www.vox.com/2020/2/14/21135083/justice-scalia-bill-barr-trump-unitary-executive-no-rule-of-law-morrison-olson (letöltve: 2025. április 1.).

Müller, Jan-Werner (2015): Populista alkotmányosság: Fogalmilag kizárt? *Fundamentum*, 2015/3–4., 41–49.

Poguntke, Thomas–Webb, Paul D. (szerk.) (2005): *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. New York, Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/0199252017.001.0001

Radbruch, Gustav (1998): Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog. In: Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből*. Budapest, Osiris Kiadó. 187–194.

Sajó, András–Uitz, Renáta–Holmes, Stephen (2021): *Routledge Handbook of Illiberalism*. New York, Routledge. https://doi.org/10.4324/9780367260569

Scheppele, Kim Lane (2018): Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85. (2018) 2., 545–584.

Scholtes, Julian (2018): The complacency of legality: Constitutionalist vulnerabilities to populist constituent power. *European University Institute Working Papers LAW,* 2018/07. https://doi.org/10.2139/ssrn.3127402

Schotel, Bas (2021): Administrative Law as a Dual State. Authoritarian Elements of Administrative Law. *Hague Journal on the Rule of Law,* 13, 195–222. https://doi.org/10.1007/s40803-021-00156-4

Stumpf István (2020): Alkotmányos identitás, szuverenitás, európai jog. *Jog, állam, politika*, 2020/3., 3–12.

Szente, Zoltán (2022): A populista alkotmányosság mítosza Magyarországon és Lengyelországban. Populista vagy tekintélyelvű alkotmányosság? *Közjogi Szemle*, 15 (1), 11–26.

Urbinati, Nadia (2017): Populism and the Principle of Majority. In: Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. (szerk.) (2017): *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford, Oxford University Press, 571–589. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198803560.013.31

Vinx, Lars (2023): The Material Constitution of the Dual State. In: Goldoni, Marco–Wilkinson, Michael A. (szerk.) (2023): *The Cambridge Handbook on the Material Constitution*. Cambridge, Cambridge University Press, 2023, 100–111. https://doi.org/10.1017/9781009023764Yoo, Christopher S.–Calabresi, Steven G.–Colangelo, Anthony J. (2005): The Unitary Executive in the Modern Era, 1945–2004. *Iowa Law Review*, 90 (2), 601–731.